联合国 S/2021/662



安全理事会

Distr.: General
16 July 2021
Chinese
Original: English

阿富汗境内儿童与武装冲突问题

秘书长的报告

摘要

本报告根据安全理事会第 1612(2005)号决议及其后相关决议提交，是秘书长关于阿富汗境内儿童与武装冲突问题的第五次报告。报告载有关于 2019 年 1 月 1 日至 2020 年 12 月 31 日期间六类严重侵害儿童行为的资料，并更广泛地介绍了受武装冲突影响的儿童的境况。

本报告概述了阿富汗境内六类严重侵害儿童行为的趋势以及这些行为发生的背景，并在可能的情况下指明了施害者。本报告还强调了在消除和防止这些侵害行为方面取得的进展，包括通过实施政府在 2011 年签署的消除及防止招募和使用儿童的行动计划以及 2014 年的合规路线图。

最后，本报告提出了一系列建议，以加强保护阿富汗境内受武装冲突影响的儿童的行动。

21-09950 (C)　040821　130821



一. 导言

1. 本报告根据安全理事会第 1612(2005)号决议及其后相关决议编写，所述期间为 2019 年 1 月 1 日至 2020 年 12 月 31 日，介绍了阿富汗境内冲突各方严重侵害儿童行为的趋势和模式，以及自上次报告(S/2019/727)和儿童与武装冲突问题工作组 2020 年 6 月通过的结论(S/AC.51/2020/2)以来，在与各方对话方面的进展和挑战。

2. 由联合国阿富汗援助团(联阿援助团)和联合国儿童基金会(儿基会)共同主持的国家监测和报告工作队记录并核实了本报告所载信息。报告在可能的情况下指明了应对严重侵害儿童行为负责的冲突方，并强调了为加强保护儿童和防止进一步侵害行为而应采取行动的领域，包括向冲突各方提出建议。由于监测和核查方面的制约因素，本报告提供的资料并不能反映阿富汗境内严重侵害儿童行为的全部情况。

二. 政治和安全动态

3. 自上次报告(S/2019/727)所述期间以来，阿富汗各地的安全局势继续恶化。联合国记录的安全事件数量[1] 持续上升，从 2019 年(22 832 起)到 2020 年(25 179 起)增加了 10%，尽管政府和塔利班均未在国土控制方面获得能够影响冲突动态的重大扩张。本报告所述期间发生了两个重大政治事件：2019 年 9 月 28 日总统选举和 2020 年 2 月签署和平协议。

4. 2019 年 9 月的总统选举受到不安全因素的负面影响，塔利班军事委员会宣布将把相关的“办公室和中心”作为袭击目标(见 A/74/582-S/2019/935，第 6 段)。安全和安保部在选举日记录了 643 起安全事件，包括 77 起针对投票中心的袭击，其中 35 个投票中心设在学校内，这是 2004 年以来选举日记录到安全事件最多的一次。2019 年 9 月共记录 2 780 起安全事件，是 2019 年月度平均数最高的一个月。部分由于不安全因素，选民投票率低于以往选举，而且伴有选举舞弊争议，和平进程充满不确定性。2020 年 2 月 18 日宣布了有利于总统穆罕默德•阿什拉夫•加尼的选举结果，当时的首席执行官阿卜杜拉-阿卜杜拉提出异议。2020 年 5 月 17 日，总统和阿卜杜拉医生达成协议，结束了三个月的政治僵局，为组建政府及建立和平进程结构铺平了道路。

5. 经过近两年的直接会谈，美利坚合众国和塔利班于 2020 年 2 月 29 日缔结一项协议，其中概述了逐步削减美军人数，所有国际部队在 2021 年 4 月 29 日之前缩编，条件是塔利班必须遵守反恐怖主义承诺，并承诺与阿富汗政府谈判。谈判推迟开始，但最终于 2020 年 9 月 12 日启动。

6. 2020 年，暴力活动严重程度偶有下降，然而，每次下降后又迅速上升。空袭从 2018 年(1 663 次)到 2020 年(938 次)下降了 43%，但其他类别的安全事件并没有减少。在阿富汗和平谈判启动后的 2020 年 10 月，发生了自 2007 年联合国开

[1] 安全事件包括但不限于武装冲突、使用简易爆炸装置和自杀式袭击。

始记录以来数量最多的武装冲突。暗杀和使用简易爆炸装置的事件也有所增加，人们日益关切政府官员、民间社会活动人士、媒体工作者、司法人员和人权维护者遭到定向杀害且往往无人声称对此类事件负责。

7. 塔利班没有宣布春季攻势，在 2020 年的大部分时间里也没有对城市地区发动袭击，但他们继续对政府阵地采取行动，并在下半年对坎大哈和赫尔曼德省首府发动进攻。他们还逐渐向几个省会城市周围靠拢。2020 年，喀布尔仍然遭到了高调的袭击，发生了 10 起自杀式袭击和 185 起简易爆炸装置爆炸事件，塔利班声称对全部事件负责。

8. 伊拉克和黎凡特伊斯兰国-霍拉桑省(伊黎伊斯兰国-霍拉桑)在整个报告所述期间仍然活跃，声称对那些不对称、通常高调且针对政治上有象征意义的民事目标的袭击负责。伊黎伊斯兰国-霍拉桑声称，2019 年 8 月袭击了几个国家实体和一家电视台的班车。2020 年，该组织声称对一个教育中心、一座锡克教寺庙(3 月)和喀布尔大学(11 月)遭到的自杀式袭击和复合式袭击以及喀布尔遭到的几次火箭袭击负责，包括在总统就职典礼当天的一次袭击。

三. 冲突各方的最新情况

A. 政府和亲政府部队

阿富汗国防和安全部队

9. 阿富汗国防和安全部队是对所有政府安全部队的总称，包括阿富汗国民军(及其附属部队，如阿富汗空军、阿富汗国民军地方部队(又称阿富汗地方部队)、阿富汗边防部队和阿富汗国家治安部队)、阿富汗特种部队、国家安全局和阿富汗国家警察。

10. 阿富汗国家警察归内政部领导，是主要执法机构，尽管也参与敌对行动。阿富汗地方警察成立于 2010 年，宗旨是作为反叛乱努力的一部分，提供基于社区的警务能力，由于其与战斗有关的职能，它实际上被视为武装部队的一部分，其国际资助于 2020 年 9 月结束，导致在 2020 年底被正式废除。解散时，三分之二的成员被指定转入阿富汗国民军、地方部队或阿富汗国家警察，其余成员退休。在编写本报告时，联合国无法核实这些转入安排是否落实。

11. 阿富汗政府 2011 年签署的关于制止和防止国家安全部队(即阿富汗国家警察，包括阿富汗地方警察)招募和使用儿童的行动计划，以及 2014 年的合规路线图，继续得到执行。

国际部队

12. 由北大西洋公约组织(北约)领导的坚定支持特派团继续执行其非战斗任务，为阿富汗国防和安全部队提供培训、援助和咨询。除了支持坚定支持特派团，美国还继续开展以反恐怖主义行动为重点的自由哨兵行动。坚定支持特派团指挥官也是驻阿富汗美军的指挥官，尽管指挥系统是分开的。

13. 美国和塔利班于 2020 年 2 月 29 日签署一项协议，其中包括在 14 个月内有条件撤军计划以及开始阿富汗内部和平谈判。2020 年 9 月阿富汗和平谈判开始后，北约宣布将调整其驻扎力量，以支持和平进程，同时继续致力于培训和资助阿富汗国防和安全部队。截至 2020 年 11 月，坚定支持特派团由来自 36 个北约国家和合作伙伴的约 10 500 名士兵组成。截至 2020 年 11 月，约有 4 500 名美国士兵为坚定支持特派团和自由哨兵行动提供支助。2020 年 11 月 18 日，美国宣布将在 2021 年 1 月中旬之前将其在阿富汗的部队进一步削减至 2 500 人。

亲政府民兵

14. 亲政府民兵，即有别于政府部队的有组织的非国家民兵，继续对武装团体采取行动。根据阿富汗法律，他们的活动缺乏法律依据，在正规军事指挥和控制结构之外运作，不包括在官方政府结构中。[2] 亲政府民兵包括全国起义运动，该运动是在阿富汗各省建立的基于社区的防御倡议，以及至少从 2007 年开始在阿富汗东南部开展专门行动的霍斯特保护部队。

B. 武装反对派团体

15. 塔利班继续加强其领土控制，并进行大规模袭击，主要针对阿富汗安全部队阵地、关键运输路线和全国各地的县行政中心。据报道，到 2020 年底，大约有 55 000 至 85 000 名活跃的塔利班作战人员，尽管估计数相差很多。塔利班事实上的行政机构存在于所有省份，其功能取决于对所在地区影响力的大小。

16. 哈卡尼网络继续在塔利班的军事行动中发挥具有影响力的作用。哈卡尼网络是塔利班的一部分，但它保持了一定程度的独立性，据信它对喀布尔人口密集区的政府和国际场所的几次袭击负责。自 2017 年以来，据报道由哈卡尼网络实施的袭击被归咎于塔利班，因为无法再可靠地确定两者的区别。

17. 基地组织继续活跃，据信在 12 个省保持有限的力量，估计有 400 至 600 名武装分子。

18. 自 2019 年以来，伊黎伊斯兰国-霍拉桑仍然活跃，但已演变成一个主要使用不对称战术的城市网络，尤其惯用自杀式袭击和复合式袭击、简易爆炸装置和火箭弹，导致平民伤亡。据估计，其成员达 2 500 人。

19. 其他几个非国家武装团体继续在阿富汗活动，包括与各政党和前圣战者派别领导人有联系的民兵分子，他们有时反对或支持阿富汗安全部队。

四. 严重侵害儿童行为

20. 在本报告所述期间，国家工作队核实了 6 473 起严重侵害儿童事件，涉及 6 131 名儿童(4 358 名男童、1 757 名女童、16 名性别不详)，年龄从几个月到 17 岁不

[2] 这个词在达里语的意思是“结构”，指阿富汗政府为特定政府实体核定的正式人员配置表和设备分配，包括安全部队和文职政府部门(联合国阿富汗援助团(联阿援助团)及联合国人权高级专员办事处(人权高专办)，《阿富汗：武装冲突中保护平民——2020 年年度报告》(2021 年 2 月)。

等。其中 3 412 起侵害行为发生在 2019 年，3 061 起发生在 2020 年。杀害和致残仍是最普遍的侵害行为，在本报告所述期间，共有 5 770 名儿童被杀害(1 635 人)和致残(4 135 人)。令人关切的是，国家工作队注意到，复合式和自杀式袭击造成的儿童伤亡(586 人)与前两年相比增加了 22%。此类案件具有敏感性，监测和核查因此受限，但经核实，招募和使用的儿童人数增加到 260 人，这可能因 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行而加剧，令人关切。同样令人关切的是，国家工作队核实，袭击学校(132 起)、医院(165 起)以及与学校和(或)医院有关受保护人[3] 的事件有所增加，这类袭击共有 297 起，是经核实最多的三类严重违害行为之一。

21. 武装团体是严重侵害行为的主要施害者，其中绝大多数为塔利班(2 730 起)。政府和亲政府部队犯下的严重侵害行为数量令人担忧，特别是阿富汗国民军的严重侵害行为(1 227 起)，且此类侵害行为数量一直在增加。

22. 在本报告所述期间暴发的 COVID-19 大流行让儿童变得更加脆弱，使保健工作承受更大压力，同时加剧了贫困、失业和粮食不安全，所有这些都是招募和使用儿童、绑架儿童和对儿童实施性暴力行为增加的潜在驱动因素。

23. 由于监测和核查方面的挑战，本报告所载数据据信低于严重侵害行为实际数量。

A. 招募和使用

24. 国家工作队核实了招募和使用 260 名男童的情况，主要发生在北部地区(161 人)、东北部地区(56 人)和中部高地地区(13 人)。从 2019 年(64 人)到 2020 年(196 人)出现了急剧增长。

25. 塔利班招募和使用了 230 名儿童(88%)，这些儿童全部用于战斗，例如用于埋设简易爆炸装置、实施自杀式袭击和参与针对政府军的敌对行动，导致其中一些儿童死亡或致残。

26. 阿富汗国防和安全部队招募和使用 22 名男童，责任方包括阿富汗国家警察(8 人)、阿富汗国民军地方部队(4 人)、阿富汗地方警察(1 人)以及阿富汗地方警察和亲政府民兵共同招募和使用(9 人)。[4] 此外，亲政府民兵还招募和使用了 8 名男童。13 至 17 岁的儿童被用于战斗和支持用途，以及用于性目的，如狎戏男童(*bacha bazi*)，狎戏男童是指富人或有权势的人利用男童进行娱乐，特别是让男童跳舞和从事性活动。

27. 国家工作队记录了主要由武装团体实施的招募和使用 413 名儿童(412 名男童和 1 名女童)事件，在编写本报告时，由于保护受害者、家人和消息来源安全所涉及的敏感性和关切以及准入限制，国家工作队无法核实具体情况。

28. 部分由于文化规范和宗教信仰，男童比女童更有可能被招募和使用。贫困也是一个重要的推拉因素，男童更有可能承担起满足家庭经济需求的责任。女童往

[3] 就本报告而言，安全理事会第1998(2011)、2143(2014)和2427(2018)号决议以及安全理事会2013年6月17日(S/PRST/2013/8)和2017年10月31日(S/PRST/2017/21)主席声明中所用的“学校和(或)医院有关受保护人”一语是指教师、医生、其他教育人员、学生和病人。

[4] 国家工作队将招募和使用这 9 名男童共同归咎于亲政府民兵和阿富汗地方警察，由于保护受害者和证人所涉及的敏感性或关切，工作队无法收集足够信息来分列两方招募的男童人数。

往早婚，从事家政劳动或其他家务劳动和活动。由于针对 COVID-19 采取的措施(包括封锁)的社会经济影响，这些趋势在 2020 年加剧。

因据称与武装团体有关联和(或)依据与国家安全相关的指控而予以拘留的儿童

29. 司法部报告称，311 名儿童(310 名男童和 1 名女童)因与国家安全有关的指控，包括与武装团体有关联而被拘留在喀布尔的少年管教中心(2019 年为 146 名男童；2020 年为 164 名男童和 1 名女童)，拘留期从 6 个月到 3.5 年不等。

30. 这些儿童包括那些在战斗中投降或被俘的儿童，他们因据称与武装团体有关联而被拘留。阿富汗政府已批准了《关于与武装部队或武装团体有关联儿童的原则和准则》(《巴黎原则》)，但仍有儿童因据称或实际与武装团体有关联而被拘留。一旦在各省被捕，这些儿童就被转移到喀布尔的少年管教中心或国家安全设施，调查、证据收集和司法程序都被拖延。根据政府签署的行动计划和路线图，因据称或实际与武装团体有关联而被捕以及因与国家安全有关的指控而被拘留的儿童应主要被视为受害者，并根据《儿童权利公约》所载的“儿童的最大利益”原则受国际少年司法标准保护。

31. 同样令人关切的是，318 名儿童，其中绝大部分非阿富汗国籍，与他们的母亲一起被关押在监狱和其他拘留设施中，他们的母亲因涉嫌或实际与塔利班或伊黎伊斯兰国-霍拉桑有关联而被拘留。

32. 由于 COVID-19 大流行，2020 年 3 月发布了一项总统令，释放了包括儿童在内的一些囚犯，作为缓解设施拥挤和防止 COVID-19 蔓延的措施。法令颁布后，共有 374 名儿童获释，但该法令排除了因实际或据称与武装团体有关联而被捕或因与国家安全有关的指控而被拘留的儿童。国家工作队继续向政府倡导，让儿童在拘留期间获得社会、教育、职业、心理和卫生服务，并提供转介途径或制定移交规程，使他们有机会按照国际少年司法标准重新融入社会。

B. 杀害和致残行为

33. 国家工作队核实了在 2019 年(3 151 人)和 2020 年(2 619 人)有 5 770 名几个月至 17 岁的儿童(4 016 名男童、1 738 名女童、16 名性别不详)或被杀害(1 635 人)、或致残(4 135 人)的情况。在本报告所述期间，儿童伤亡几乎占所有平民伤亡的三分之一。[5] 儿童伤亡人数比前两年(6 241 人)减少，部分原因是临时停火、美国与塔利班的和平协议、正在进行的阿富汗内部和平谈判以及一些冲突方减少了军事行动，但一个令人担忧的趋势是，在本报告所述期间，复合式和自杀式袭击造成的儿童伤亡人数增加。

34. 武装团体应对 46%的儿童伤亡负责，也即有 2 633 名儿童(1 946 名男童、684 名女童、3 名性别不详)或被杀害(602 人)、或致残(2 031 人)，这些伤亡绝大多数是塔利班所为(2 178 人)，其次是伊黎伊斯兰国-霍拉桑(285 人)、身份不明的武装团体(166 人)，以及塔利班和伊黎伊斯兰国-霍拉桑共同所为(4 人)。

[5] 联阿援助团和人权高专办，《阿富汗：武装冲突中保护平民——2020 年年度报告》；联阿援助团和人权高专办，《阿富汗：武装冲突中保护平民——2019 年》(2020 年 2 月)。

35. 政府和亲政府部队应对 35%的儿童伤亡负责，也即有 1 995 名儿童(1 191 名男童，791 名女童，13 名性别不详)或被杀害(745 人)、或致残(1 250 人)。其中，阿富汗国防和安全部队应对 1 352 名儿童的伤亡负责，包括阿富汗国民军(1 200 人)、阿富汗国家警察(52 人)、国家安全局(52 人)、阿富汗边防部队(19 人)、阿富汗地方警察(16 人)和阿富汗国家治安部队(13 人)。其他儿童伤亡是国际部队(294 人)和亲政府民兵(68 人)所为，还有武装团体和政府及亲政府部队共同所为(808 人)，政府和亲政府部队共同所为(226 人)，以及来自巴基斯坦的跨境炮击所致(86 人)。其余 248 名儿童的伤亡不能确定由冲突中具体何方所为。

36. 政府和亲政府部队与武装团体之间的地面交战仍是儿童伤亡的主要原因，有 2 410 名儿童因此而或被杀害(575 人)、或致残(1 835 人)(42%)，其次是武装团体使用简易爆炸装置进行的非自杀式袭击，有 1 092 名儿童因此而或被杀害(297 人)、或致残(795 人)(19%)。令人关切的是，国家工作队核实，与前两年(1 062 人)相比，非自杀式简易爆炸装置[6] 造成的儿童伤亡人数(1 092 人)有所增加。

37. 战争遗留爆炸物是造成儿童伤亡的第三大原因，有 717 名儿童因此而或被杀害(197 人)、或致残(520 人)(12%)。在许多情况下，儿童死亡或致残，是因为他们触摸了发现的战争遗留爆炸物，或者他们玩了这些装置，甚至带回家。例如，2020 年 7 月 8 日，在库纳尔省达拉-佩奇县的 Qandaro 地区，儿童在山区拾柴时发现了战争遗留爆炸物，并将其带回村庄。孩子们玩了这个装置，导致爆炸，一名男童当场死亡，另有四人致残。

38. 儿童继续受到空袭的影响，空袭造成 640 名儿童或被杀害(357 人)、或致残(283 人)，是阿富汗国民军(329 人)、国际部队(279 人)和身份不明的亲政府部队(32 人)所为。[7] 美国与塔利班于 2020 年 2 月 29 日达成协议后，国际部队的空袭减少，空袭造成的儿童伤亡人数因此而比前两年(758 人)减少了 16%，尽管阿富汗国防和安全部队的空中行动有所增加。[8]

39. 儿童伤亡有 10%系武装团体的自杀式袭击和复合式袭击所致，有 586 名儿童因此而或被杀害(79 人)、或致残(507 人)，与前两年(482 人)相比增加了 22%。例如，2019 年 7 月 1 日，塔利班对喀布尔省普里·马哈茂德·汗地区国防部的后勤和工程中心发起了一次复合式袭击。自杀式袭击者在一个加油站附近引爆了一个车载简易爆炸装置，让两名身穿国家安全局制服的武装袭击者进入大院并开火。大约 300 名学生在位于大楼内的学校教室里，袭击者在袭击期间也在该建筑内部署了射击位置。包括 1 名男童在内的 7 名平民被杀，包括 21 名男童和 7 名女童在内的 144 名平民致残，6 所学校受损。塔利班声称对此次袭击负责。

---

[6] 非自杀式引爆类型的简易爆炸装置。

[7] 在本报告所述期间，只有阿富汗国民军(通过其空军)和国际部队在阿富汗进行了空袭。归咎于身份不明的亲政府部队的空袭伤亡是指不可能具体归咎于这两方中任何一方的事件。

[8] 空中训练、咨询和援助司令部指出，阿富汗空军增加了飞行时间，原因之一是国际部队支持减少，需要阿富汗空军开展更多行动。更多信息可参见阿富汗重建特别监察长向美国国会提交的第四十九次季度报告(2020 年 10 月 30 日)，可查阅：www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2020-10-30qr-section3-security.pdf。

40. 定点清除和蓄意杀害占儿童伤亡的 4%，有 209 名儿童或被杀害(78 人)、或致残(131 人)，与前两年(220 人)相比减少了 5%。儿童仍然是冲突各方此类战术行动的受害者。其余 2%的儿童伤亡(116 人)由其他行为造成，包括搜查行动、绑架、威胁、恐吓和骚扰，以及武力升级或部队保护行动。

C. 强奸和其他形式的性暴力

41. 国家工作队核实了 2019 年(17 起)和 2020 年(14 起)涉及 31 名儿童(22 名男童和 9 名女童)的性暴力事件，其中东北部地区(17 起)和中部高原地区(7 起)事件数最多。侵害事件的责任方是塔利班(17 起)、阿富汗国家警察(9 起)、阿富汗地方警察(1 起)、阿富汗国民军(1 起)、阿富汗国民军地方部队(1 起)、一个亲政府民兵组织(1 起)，以及阿富汗地方警察和亲政府民兵共同所为(1 起)。这些事件包括强奸和狎戏男童(2 起)。

42. 例如，2019 年 3 月 15 日，一名 13 岁男童在东北部地区携带手枪被捕。被捕后，这名男童在阿富汗国家警察的拘留所里被关押一晚，并接受了审问。警方收集的证据表明，这名男童于 2015 年被阿富汗地方警察和亲政府民兵指挥官绑架，自那以来一直被狎戏。2019 年 6 月 6 日，少年犯初级法院宣判该男童无罪，承认他被绑架，并将他转送到少年管教中心。[9] 法院对涉案施害者发出了逮捕令。其中一名施害者在塔利班的袭击中丧生，第二名施害者下落不明。

43. 冲突各方对儿童的性暴力问题仍然报告不足，而且往往没有得到解决，因此很难确定侵害的普遍性和案件全部情况。现有信息一致表明，尽管经修订的《刑法》已将狎戏男童定为刑事犯罪，并于 2018 年 2 月生效，但问责制仍然是一个核心挑战，缺乏向幸存者提供支持和保护的应对机制，作为受害者的儿童往往被当作罪犯对待，被安置在少年管教中心。

D. 袭击学校和医院

44. 经核实，共有 297 起袭击学校和医院、包括相关受保护人的事件。

对学校和相关受保护人的袭击

45. 国家工作队核实了 132 起针对学校和教育人员的袭击，包括袭击学校(29 起)和破坏学校(36 起)，杀害、伤害和绑架教育人员(25 起)，威胁教育设施和人员(14 起)，以及可能不分皂白或不相称的袭击(28 起)。这些袭击发生在 2019 年(70 起)和 2020 年(62 起)，大部分发生在东部(80 起)、中部(52 起)和东北部(44 起)地区。这与前两年(265 起)相比减少了约 50%，因为 2018 年针对用作议会选举选民登记和投票中心的学校的袭击事件大幅增加。

46. 武装团体对 93 起(70%)袭击学校和教育人员的事件负责，这些袭击的责任方是塔利班(78 起)、伊黎伊斯兰国-霍拉桑(8 起)和身份不明的武装团体(7 起)。阿富汗国防和安全部队对 26 起袭击负责，这些袭击是阿富汗国民军(17 起)、国家安

[9] 由于许多省份没有儿童保护支助中心，也没有足够的资源来确保适当的应对措施，遭受暴力侵害的儿童往往被送往少年管教中心。

全局(3 起)以及阿富汗国防和安全部队身份不明的组成部分(6 起)所为。袭击包括破坏教育设施和财产、恐吓教育人员、突袭和抢劫教学材料。其余袭击事件归因于武装团体和阿富汗国民军共同所为(6 起)，国际部队(4 起)、身份不明的政府军(1 起)、来自巴基斯坦的跨境炮击(1 起)和身份不明的施害者(1 起)。

47. 有几起袭击属于与选举有关的暴力事件。例如，武装团体(主要是塔利班)在 2019 年 9 月 28 日总统选举投票日发动袭击，破坏了作为投票中心的 21 所学校。在这些事件中，105 名儿童被杀或致残。例如，在投票日，塔利班在昆都士省向 Ali Abad 男子高中的投票站发射了 6 枚迫击炮。

48. 此外，塔利班继续威胁和袭击女子学校，恐吓学校人员。在五次袭击中，塔利班安放简易爆炸装置，破坏设施，扰乱课堂，阻碍儿童接受教育。联合国继续记录对女童学校的蓄意袭击和威胁。[10] 例如，2019 年 2 月 4 日，在法拉省什布湖县的 Keen 村，塔利班进入该村女子小学，放火焚烧了两个教室、一个帐篷以及包括椅子和书桌在内的一些设备。大火烧毁了门窗。这所学校从一年级到九年级，有近 460 名女童就读，由于已造成的破坏和有可能继续遭到袭击，学校已经关闭。再如，2020 年 1 月 26 日，在拉格曼省卡尔加伊县，一群塔利班分子进入 Mashakhil 女子高中，将警卫锁在房间里，放火焚烧教室。这场大火导致学校受损，有 700 多名女童就读于该校。

将学校用于军事目的

49. 尽管政府在 2015 年签署了《安全学校宣言》，但据国家工作队核实，2019 年(7 所)和 2020 年(10 所)有 17 所学校被阿富汗国防和安全部队的组成部分(13 所)、阿富汗国民军和国际部队共同(1 所)、塔利班(1 所)、亲政府民兵(1 所)和身份不明的武装团体(1 所)用于军事用途。

其他与教育有关的问题

50. 国家工作队核实，由于普遍不安全和军事行动，2019 年有 722 所学校关闭，2020 年有 258 所学校关闭。这些关闭的学校中有一半以上在东北部地区(506 所)，其次在南部(155 所)、西部(95 所)、北部(84 所)、中部(80 所)、东部(31 所)和东南部(29 所)地区。虽然学校关闭是由持续冲突造成的，但东北部地区的塔哈尔和昆都士、南部地区的赫尔曼德、中部地区的洛加尔和西部地区的巴德吉斯是受影响最严重的省份，主要原因是塔利班的进攻。

51. 由于国家工作队的倡导以及社区长老和地方当局的支持，有 1 323 所学校在 2019 年(924 所)和 2020 年(399 所)重新开放。重新开放的学校中有一些自 2010 年以来一直关闭。截至 2020 年 12 月 31 日，全国仍有 796 所学校关闭，在本报告所述期间，349 920 名儿童(245 169 名男童和 104 751 名女童)被剥夺了受教育的机会。

对医院和相关受保护人的袭击

52. 国家工作队核实了 2019 年(75 起)和 2020 年(90 起)针对医院和相关受保护人的 165 起袭击事件，与前两年(126 起)相比增加了 24%。袭击包括威胁卫生人员

[10] 联阿援助团和人权高专办，《阿富汗：武装冲突中保护平民——2019 年》。

和设施(54 起)、对医疗设施不分皂白或不相称地袭击，造成医疗设施损坏、医院关闭和人员受到伤害(51 起)、绑架卫生人员(24 起)、摧毁医疗设施(18 起)和袭击卫生人员(18 起)。

53. 武装团体对 130 起(79%)袭击事件负责，其中绝大多数是塔利班所为(124 起)，其次是伊黎伊斯兰国-霍拉桑(3 起)和身份不明的武装团体(3 起)。阿富汗国防和安全部队应对 21 起袭击负责，责任方包括阿富汗国民军(9 起)、国家安全局(5 起)、阿富汗国防和安全部队联合行动(3 起)、阿富汗国家警察(1 起)、阿富汗地方警察(1 起)、阿富汗边防部队(1 起)以及阿富汗国防和安全部队身份不明的组成部分(1 起)。这些袭击涉及对医疗设施的搜查行动，导致诊所受损或关闭，卫生人员遭到骚扰。其余袭击是国际部队(3 起)、亲政府民兵(2 起)、武装团体及阿富汗国防和安全部队共同(8 起)以及身份不明的施害者(1 起)所为。大多数事件发生在东部(46 起)、中部(25 起)和北部(24 起)地区。例如，2020 年 5 月 19 日，在昆都士省，一架阿富汗国民军飞机瞄准并轰炸了据称正在治疗受伤的塔利班分子的一家诊所，损毁了诊所和一辆救护车，并造成两名卫生人员轻伤。

54. 考虑到该国医疗保健系统的脆弱状态以及在 COVID-19 大流行期间所承受的负担，对医院和卫生人员的袭击尤为恶劣。[11] 在这种情况下，据报道，武装团体继续蓄意袭击医疗设施和人员。例如，2020 年 5 月 12 日，在喀布尔市，3 名袭击者伪装成阿富汗边防部队军官，携带 AK-47 步枪、手榴弹和战术背心，冲进 Dasht-i-Barchi 医院有 100 张床位的产科病房，有计划地从一个房间到另一个房间，向病人和医护人员开火，包括新母亲和婴儿。总共有 23 名平民被杀，23 人致残，其中包括 6 名儿童或被杀(3 人)或致残(3 人)，1 名医护人员被杀。责任方仍然不明。在本报告所述期间，武装团体(主要是塔利班)对卫生人员和设施的威胁导致约 239 个卫生设施关闭。

55. 在总统选举期间，与选举有关的暴力事件还在投票日影响了三个医疗设施，导致一家医院和两家诊所被破坏，摧毁了包括两辆救护车在内的医疗设备，影响了医疗服务的提供。

将医院用于军事目的

56. 国家工作队核实了 2019 年(2 个)和 2020 年(2 个)4 个医疗设施被用于军事目的，系阿富汗国民军(2 个)、阿富汗国民军和国际部队共同(1 个)以及亲政府民兵(1 个)所为。

E. 绑架

57. 国家工作队核实了 2019 年(14 人)和 2020 年(55 人)69 名儿童(60 名男童和 9 名女童)被绑架的事件，最小的仅一岁，其中东部地区(24 人)和北部地区(21 人)的被绑架人数较多。

58. 大多数绑架事件是塔利班(66 人)所为，其次是亲政府民兵(2 人)和阿富汗国家警察(1 人)。例如，2020 年 4 月，一伙塔利班分子来到巴尔赫省的 Qalaqan 地

[11] 见联阿援助团，“特别报告：COVID-19 大流行期间对医疗保健部门的袭击”(2020 年 6 月)。

区，那里的平民正在农田里挖水库，塔利班分子打算以天课和什一税为借口，对他们进行敲诈勒索。塔利班绑架了社区成员，包括 10 岁和 15 岁的两名男童，把他们带到一个村庄，并在同一天开枪打死了他们。

59. 2019 年(1 人)和 2020 年(6 人)有 7 名儿童在被绑架期间被杀害。国家工作队还核实了 2019 年(1 人)和 2020 年(11 人)有 12 名遭绑架儿童其后获释。

F. 拒绝给予人道主义援助准入

60. 国家工作队核实了 2019 年(20 起)和 2020 年(26 起)发生的 46 起拒绝准予为儿童提供人道主义援助的事件，主要责任方为武装团体(43 起)(93%)，其中塔利班(37 起)、伊黎伊斯兰国-霍拉桑(4 起)和身份不明的武装团体(2 起)。其余事件是阿富汗国家警察(1 起)、国际部队(1 起)以及阿富汗国民军和阿富汗国家警察共同(1 起)所为。

61. 在本报告所述期间，武装团体继续绑架、杀害、伤害、恐吓和威胁人道主义工作人员。国家工作队核实了塔利班绑架 64 名人道主义工作人员以及冲突各方杀害、打伤 24 名人道主义工作人员的情况。

62. 武装团体还未经许可进入人道主义设施并带走设备。例如，2020 年 5 月 4 日，在法里亚布省希林塔加卜县，塔利班拦截了通过 Aqineh 港运输物资的五辆卡车，这些卡车载有土库曼斯坦政府捐赠的大约 25 吨人道主义援助物资，塔利班不允许它们前往梅马内市。三天后，塔利班卸下卡车上的援助物资，在自己的部队中分发，并让司机开着空卡车返回梅马内市。

63. 令人关切的是，塔利班继续在其控制的地区阻挠小儿麻痹症疫苗接种工作。2019 年(29 例)和 2020 年(56 例)共记录了 85 例儿童脊髓灰质炎病例。这些病例分布在五个地区，包括南部(58 例)、西部(12 例)、东南部(8 例)、东部(4 例)和北部(3 例)地区。脊髓灰质炎在这些地区的传播是许多因素的共同结果，包括 2018 年塔利班禁止挨家挨户的疫苗接种工作，在许多塔利班控制的地区仍在禁止，以及受 COVID-19 大流行影响，原定于 2020 年 7 月的疫苗接种活动取消。由于这些禁令，约有 250 万名儿童错过了 2019 年全国免疫日的疫苗接种，2020 年受影响地区的这一数字增加到约 330 万。例如，2020 年 1 月 20 日，非政府组织人道主义教育、福祉、认识和发展组织(Hewad)的一名脊髓灰质炎疫苗接种员在帕克蒂亚省被杀害，此前塔利班威胁该组织，如果不停止其脊髓灰质炎疫苗接种方案，将杀害其接种员。

五. 消除和防止严重侵害儿童行为工作的进展情况与挑战

A. 阿富汗政府

64. 国家工作队和负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表继续与阿富汗当局接触，倡导执行 2011 年行动计划和 2014 年合规路线图并采取更多具体措施防止严重侵害儿童行为。

65. 政府及其安全部队与国家工作队密切合作，逐步采取措施，履行其在行动计划和合规路线图中的承诺，防止招募和使用儿童，包括通过制定法律和政策，更好地保护儿童。

66. 2019 年 3 月 5 日，总统通过第 362 号立法令颁布了《儿童权利保护法》，这是合规路线图的优先事项之一。国家工作队支持政府起草该法，并确保纳入关于招募和使用儿童以及对儿童的性暴力、包括狎戏男童等问题的条款，这些条款也反映在 2018 年生效的修订后《刑法》中。《儿童权利保护法》目前正在等待议会批准，因为一些议员不接受儿童为任何未满 18 岁者的定义，尽管这一定义已被纳入《少年法》和修订的《刑法》。一旦获得批准，《儿童权利保护法》的实施应能消除并持续防止阿富汗国防和安全部队进一步招募和使用儿童以及对儿童实施性暴力。

67. 根据《儿童权利保护法》的要求，2019 年 6 月 16 日，政府设立了一个保护儿童权利全国委员会，由第二副总统担任主席，任务是观察和保护儿童权利，监督和评估该法的执行情况，并确保各部委以及相关政府和非政府组织之间的协调。2019 年 10 月 22 日，该委员会下设了保护儿童权利全国技术委员会，由劳工和社会事务部部长担任主席。技术委员会的任务是制定实施该法的国家计划，并建立监督机制。

68. 阿富汗政府在国家工作队的支持下制定了一项国家儿童保护政策，[12] 该政策与《儿童权利保护法》相一致，适用于所有部委，作为在发展和人道主义背景下保护阿富汗所有儿童的总体法律框架。

69. 2020 年 11 月 24 日，内政部正式出台了适用于阿富汗国家警察人员的内部儿童保护政策，作为执行合规路线图努力的一部分。该政策是在国家工作队的支持下起草，其中包括关于保护儿童免遭招募和使用以及免遭狎戏男童等性暴力行为的规定，一个重要目标是增加专门从事儿童保护工作的阿富汗国家警察的人数。

70. 国家工作队注意到，内政部通过全国各地阿富汗国家警察招募中心的 34 个儿童保护单位，在防止招募和使用儿童方面进一步取得进展。2019 年(439 人)和 2020 年(187 人)共有 626 名未成年申请者(均为男童)被儿童保护单位阻止应征入伍。2020 年被阻止人数减少，部分原因可能是由于与 COVID-19 大流行相关的封锁措施，影响了儿童保护单位人员的正常轮换。2019 年，国家工作队完成了一项关于防止招募儿童干预措施的国家评估，评估了儿童保护单位的成效，并审查了它们面临的挑战和取得的成就。主要评估结论包括继续需要为警务人员提供关于年龄评估准则的培训，加强社区保护儿童的能力，并加强对县一级和偏远地区警察检查站的监测。确保适当的财政支持和训练有素的专门人力资源，这方面仍然具有挑战性。

71. 国家工作队继续就保护武装冲突中的儿童，包括防止狎戏男童等性暴力问题，对主要国家利益攸关方进行宣传和培训，其中包括 2019 年在洛加尔省为 30

[12] 该政策于 2021 年 6 月签署并出台。

名教师举办一期培训班，在坎大哈省为 83 名法官、检察官及阿富汗国防和安全部队成员举办两期培训班，2020 年为 30 名国家安全局人权事务官员举办一期培训班。2019 年，国家工作队还支持对包括非政府组织工作人员在内的 2 183 人进行关于监测和报告方法以及年龄评估准则的培训。在整个报告所述期间，国家工作队通过关于儿童保护和风险教育的提高认识方案，包括通过出版物、广告牌以及电视和广播广告所开展活动的受众达 90 000 多人。

72. 国家工作队继续倡导执行促进追究严重侵害儿童行为责任的法律和政策。关于对洛加尔省男童实施性暴力的指控被大力曝光后，总检察长办公室应总统要求设立了一个特别委员会，负责调查、逮捕和起诉涉嫌对男童实施性暴力的施害者，这些指控于 2019 年 11 月首次在媒体上公布。国家工作队谨记儿童的最大利益原则和“无害”原则，通过向该特别委员会介绍有利于儿童的调查方法等途径，支持该委员会。该委员会继续对侵害儿童指控进行调查，然而，COVID-19 大流行和相关限制措施减缓了调查委员会的工作。2020 年 7 月 14 日，总检察长办公室告知国家工作队，已查明 21 名嫌疑人，并逮捕了一些施害者，这些施害者被判处 5 至 22 年监禁。[13] 国家工作队主张委员会应要求扩大委员会任务范围，使其成为一个常设机构，在省级或地方一级不能充分处理类似案件时接手这些案件。

73. 2020 年 10 月，阿富汗和平谈判启动后，国家工作队根据儿童与武装冲突问题特别代表办公室发布的《武装冲突局势中保护儿童调解人实用指南》，编写了一份关于将儿童保护问题纳入阿富汗和平进程并视为优先事项的文件。国家工作队与阿富汗政府和塔利班分享了该文件，促进将儿童保护问题作为和平谈判的切入点和建立信任措施。国家工作队还与其他儿童保护行为体分享了该文件，以寻求机会，让那些与任何一方或双方合作者协助确保在和平谈判的适当阶段提出这些问题。

74. 在国家安全委员会的领导下，记录有关平民伤亡(包括儿童伤亡)可信指控的政府系统取得积极进展，该系统旨在统一安全部队不同部门和其他收集此类数据的行为体之间的信息，并总结经验教训。设立了一个工作组，其任务是在阿富汗国防和安全部队内部建立一个新机制，负责涉及平民伤亡的事件的信息共享、协调和对策。该工作组由国家安全委员会领导，成员包括安全部门、阿富汗独立人权委员会、红十字国际委员会、保护冲突中平民组织和联阿援助团的代表，于 2020 年 12 月举行了第一次会议。

75. 尽管取得了这些进展，但在保护受武装冲突影响的儿童方面仍然存在不足。一个持续令人关切的问题是，对于被认定对招募和使用儿童以及伪造国民身份证(*tazkera*)负有责任的指挥和招募官员，缺乏有效的调查和惩戒机制，伪造身份证可能导致篡改未成年新兵的身份，而修订后的《刑法》已将这些行为定为刑事犯罪。有罪不罚现象仍然普遍存在，再加上没有系统的儿童重返社会转介途径，也没有为以前与武装部队和武装团体有关联的儿童、通过儿童保护单位筛选出来的儿童以及从拘留设施释放的儿童制定移交规程，这都使儿童的处境更加脆弱。事

[13] 在编写本报告时，国家工作队尚未独立核实这些逮捕行动。

实上，这导致儿童面临新的严重侵害行为风险，特别是招募和使用。儿童虽已获释，但政府的儿童重返社会方案对策不足，缺乏全面的重返社会框架和移交规程，这对儿童保护和福祉造成重大挑战。国家工作队对外交部开展宣传工作，呼吁制定国家重返社会框架和移交规程。外交部作出积极回应；移交规程的通过需要得到阿富汗政府儿童权利高级委员会的批准。

76. 国家工作队并已开始与阿富汗政府讨论对少年管教中心和喀布尔女性拘留中心内儿童和妇女的评估和支持事宜，作为评估个别案件情况和促进外籍人可能重返社会或遣返的初步措施。此外，因被控或实际与武装团体有关联而被捕的儿童以及因与国家安全有关指控而被拘留的儿童无法受益于国际少年司法标准和《巴黎原则》等政府政治承诺的保护。正如行动计划和合规路线图所预见的那样，需要制定一项政策，按照国际少年司法标准对待这些儿童。

77. 而且，因被控或实际与武装团体有关联而被捕的儿童以及因与国家安全有关指控而被拘留的儿童被排除在总统赦免之外，例如 2020 年 3 月总统发布特别赦免令，释放被拘留者，以便在 COVID-19 大流行情况下缓解拘留设施的拥挤状况。

B. 国际部队

78. 儿童与武装冲突问题特别代表计划于 2020 年 3 月正式访问阿富汗，主要是与政府军和国际部队接触，讨论武装冲突中保护儿童的问题，包括讨论他们为减少军事行动中儿童伤亡所采取的措施。由于选举后的事态发展和 COVID-19 大流行的爆发，此次访问被推迟。鉴于目前的大流行病，特别代表没有进行访问，而是继续远程互动，于 2020 年 5 月与北约坚定支持特派团和美国驻阿富汗部队的高级代表举行了一次视频会议，讨论国际部队在军事行动期间为减少儿童伤亡所采取的措施。在这次互动之前，她还于 2019 年 12 月在华盛顿特区会晤了美国当局的相关对应人员，除其他外，倡导在军事行动中加强对儿童的保护。此外，她加强了特别代表办公室与北约的伙伴关系，包括与儿童和武装冲突问题高级顾问密切合作，并将技术专长人员借调给北约总部，以进一步加强北约在全球及阿富汗针对儿童和武装冲突问题开展的活动。

79. 根据特别代表收到的信息，国际部队继续执行内部程序，以尽量减少行动中的平民伤亡，特别是在收到任何平民伤亡报告后 72 小时内予以审查，并评估是否应采取非常措施不断改善减轻伤害工作。

C. 武装团体

80. 武装团体继续招募和利用儿童，主要是塔利班。塔利班停止招募和使用儿童，这是联阿援助团与塔利班之间正在进行的人权对话的一大关键内容。在对话期间，联阿援助团讨论了塔利班内部仍然有大量儿童兵的问题，以及在塔利班队伍中调整和采用阿富汗政府的国家年龄评估准则的可能性。联阿援助团还与塔利班谈判小组分享了上述关于将儿童保护问题纳入和平进程的文件，并将在谈判的适当阶段向塔利班跟进了解相关情况。

D. 其他宣传倡导举措

81. 2020 年 10 月，特别代表与国家工作队共同主席一起参加了一次联合虚拟简报会，出席会议的有分别设在纽约和喀布尔的儿童与武装冲突问题之友小组和设在纽约的阿富汗问题之友小组。

六. 意见和建议

82. 我感到震惊的是，阿富汗境内继续反复出现严重侵害儿童行为，其规模和恶劣程度令人不安，儿童继续成为武装冲突的首要受害者。我谴责冲突各方对儿童实施的这些严重侵害行为，敦促各方遵守国际人道法和国际人权法规定的义务。

83. 我继续对儿童伤亡人数居高不下感到极为关切，敦促所有相关各方加强现有措施和制度，以减轻儿童伤亡，避免在平民居住区使用间接火力系统，并停止在人口密集区使用爆炸性武器。我还敦促所有相关各方立即停止以包括儿童在内的平民和民用物体为袭击目标，包括袭击和威胁袭击医疗和教育设施及受保护人，并采取必要措施，停止不分皂白的袭击，确保这些设施不被用于军事目的。我促请有关各方确保军事行动不阻碍儿童获得医疗保健和教育服务。

84. 绝大多数严重侵害儿童行为都是塔利班所为。我谴责塔利班的行径，促请塔利班迅速采取一切措施，停止增加招募和使用儿童，遵守禁止招募和使用儿童的国家指令。我敦促塔利班积极防止儿童伤亡，确保其指令和命令符合国际人道法和国际人权法，并采取必要措施，确保追究严重侵害儿童者的责任。

85. 我注意到并赞扬阿富汗政府及其安全部队努力加强保护受武装冲突影响的儿童，表明他们致力于遵守国内法和国际法，制止和防止严重侵害儿童行为。但我还是要促请阿富汗政府进一步努力并分配必要的资源，特别是为了制定和通过一项制止及防止杀害和残害儿童的行动计划，并采取进一步措施，执行预防和减少平民伤亡的国家政策；加强针对所有与冲突有关的平民伤害事件、包括伤害儿童事件的调查措施；确保问责；进一步加强国家安全委员会及阿富汗国防和安全部队、特别是阿富汗国民军的努力，系统地调查与冲突有关事件对平民的伤害。

86. 我敦促国际部队在撤出时继续与联合国密切合作，确保各项措施的连续性和可持续性，以支持包括阿富汗国民军在内的阿富汗国防和安全部队落实承诺，协助它们执行保护平民和尽量减少伤害、特别是对儿童伤害的政策和措施，包括向它们提供资源并继续向阿富汗部队提供咨询和培训。

87. 我欢迎阿富汗国家警察招募和使用的儿童人数持续减少，并赞扬政府迄今取得的进展。我鼓励政府巩固已取得的成果，弥补仍然存在的不足，并执行和遵守禁止招募和使用儿童的指令，确保对绑架、招募、使用和性剥削儿童的指挥官进行问责。我敦促议会通过 2019 年 3 月颁布的《儿童权利保护法》，以确保该法得以系统实施，并针对被认定为招募和使用儿童的责任人建立有效的调查和惩戒机制。我还促请阿富汗政府制定一项行动计划，以执行内政部的儿童保护政策，该政策强调禁止在警察局使用儿童，设立一个调查部门，对包括狎戏男童在内的虐

待儿童指控进行问责，并在警察单位设立社会工作职位。最后，我促请阿富汗政府对脱离冲突各方、从拘留中释放和(或)通过阿富汗国家警察儿童保护单位被招募中心拒绝的儿童重返社会采用标准化的转介制度。

88. 我敦促政府根据其认同的《巴黎原则》释放因被控与武装团体有关联而被拘留的儿童。而且，因国家安全相关指控而被拘押的儿童应被转至少年管教中心，并按照国际少年司法标准，确保他们可获得所有服务。我还促请阿富汗政府将所有儿童纳入总统在 COVID-19 背景下发布的释放被拘留者特赦令。

89. 我敦促各当事方和所有利益攸关方确保在阿富汗和平谈判中纳入具体与儿童相关的适当规定和充足资源，并鼓励使用《武装冲突局势中保护儿童调解人实用指南》。

90. 我促请捐助方继续协助政府在执行防止招募和使用儿童的行动计划和合规路线图方面巩固现有进展并再接再厉，协助政府制定和实施长期、全面的恢复和重返社会战略，途径包括为相关方案提供资金支持。